II

*(Besluiten waarvan de publikatie niet voorwaarde is voor de toepassing)*

# COMMISSIE

## BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

**van 6 mei 1987**

**inzake staatssteun in de vorm van een verlaging van de sociale lasten voor arbeidsplaatsen voor incidentele arbeidskrachten en voor werkzoekenden in zes sectoren van de landbouw in Frankrijk**

**(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)**

(88/39/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, en met name op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Gelet op Verordening (EEG) nr. 1035/72 van de Raad van 18 mei 1972 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (1), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 1351/86 (2), en met name op artikel 31, alsmede op de overeenkomstige bepalingen van de overige verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening der markten voor landbouwprodukten,

Na de belanghebbenden overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het Verdrag te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken (3),

Overwegende hetgeen volgt:

I

1. Op grond van gegevens die de Commissie waren medegedeeld, hebben de diensten van de Commissie op 26 september 1985 bij de Franse autoriteiten naar het bestaan van een steunmaatregel voor de tuinbouw navraag gedaan.

   Op 5 november 1985 heeft de Permanente Vertegenwoordiging van Frankrijk bij de Europese Gemeenschappen de Commissie in nota nr. 1338 inlichtingen verstrekt over de regeling om met het oog op de toetreding van Spanje en Portugal „de groente- en fruitsector beter te wapenen".

   In een nota van 14 februari 1986, een telexbericht van 17 april 1986 en een telexbericht van 28 april 1986, zijn in antwoord op telexberichten van de diensten van de Commissie van 23 december 1985 en van 16 april 1986 aanvullende inlichtingen verstrekt. Voorts zijn nadere gegevens medegedeeld tijdens een bilaterale vergadering die op 14 mei 1986 heeft plaatsgevonden en waaraan werd deelgenomen door een vertegenwoordiger van het Franse Ministerie van Landbouw en door de diensten van de Commissie, alsmede in een nota van de Permanente Vertegenwoordiging van Frankrijk van 2 juni 1986.

2. De steunmaatregel omvat:

   — verlaging van de grondslag voor de berekening van de sociale-zekerheidspremies voor incidentele werknemers van 8 tot 4 SMIC („salaire minimum interprofessionnel de croissance") op dagbasis; deze beperkte grondslag kan voor een periode van maximaal 21 opeenvolgende dagen worden toegepast, in plaats van, zoals voorheen, voor maximaal tien opeenvolgende dagen;

   — een betere definitie van het begrip „incidentele werknemer"; het betreft al diegenen die gewoonlijk niet als agrarisch werknemer werkzaam zijn, maar wier ziekterisico is gedekt (als rechthebbende of rechtverkrijgende);

   — verlenging, tot ten hoogste vier maanden, van de periode gedurende welke de werkgever aanspraak kan maken op toepassing van de verlaagde grondslag voor de sociale-zekerheidspremies voor incidentele werknemers;

(1) PB nr. L 118 van 20. 5. 1972, blz. 1.
(2) PB nr. L 119 van 8. 5. 1986, blz. 46.
(3) PB nr. C 312 van 6. 12. 1986, blz. 3.

— verlaging van de sociale-zekerheidspremies tot 0,5 SMIC voor de eerste 21 arbeidsdagen voor iedere, bij het „Agence nationale pour l'emploi" (ANPE) (Nationale dienst voor de werkgelegenheid) als werkzoekende ingeschreven persoon die voor een periode van ten minste 40 arbeidsdagen in dienst wordt genomen ;

— de eis dat de werknemer die voor de forfaitaire verlaging van de grondslag van de sociale-zekerheidspremies in aanmerking wil komen, aan het begin van het jaar of vóór elke periode waarin incidentele werknemers worden ingeschakeld, een aangifte indient.

3. Deze voor het gehele grondgebied van Frankrijk geldende maatregelen zijn opgenomen in het besluit van de minister van Landbouw van 9 mei 1985 tot vaststelling van een forfaitaire grondslag voor de berekening van de sociale-zekerheidspremies voor bepaalde categorieën incidentele werknemers die ook afgezien van de betrokken arbeidsprestaties reeds onder een sociale-zekerheidsregeling vallen.

Volgens artikel 1 van voornoemd besluit geldt dit voor de volgende sectoren : niet-gespecialiseerde landbouw en veeteelt ; wijnbouw ; gespecialiseerde teelten ; coöperaties voor de produktie van conserven, andere dan vleesconserven ; coöperaties voor de opslag en het verkoopklaar maken van bloemen en groenten ; wijnbouwcoöperaties.

II

1. Bij schrijven van 25 juli 1986 aan de Franse Regering heeft de Commissie medegedeeld dat zij had besloten om tegen deze steunmaatregel de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden.

2. De Commissie heeft namelijk als haar mening te kennen gegeven dat deze steunmaatregel, die niet voor de gehele landbouwsector geldt, de produktie ten goede komt van produkten waarvan de oogst bijzonder seizoengebonden is en waarvan de kostprijs in belangrijke mate door de loonkosten wordt bepaald. De betrokken maatregel valt dus niet te rechtvaardigen met aan het sociale-zekerheidsstelsel inherente criteria. Hij heeft namelijk ten doel de gevolgen die de toetreding van Spanje en Portugal, met name uit concurrentieoogpunt voor de produkten van de betrokken sector, zou hebben, te compenseren. Dat volgt onder meer uit het feit dat de maatregel slechts geldt voor zes van de 36 sectoren waarvoor in Frankrijk de minister van Landbouw op het stuk van de sociale zekerheid bevoegd is.

Aangezien de verlaging van de sociale lasten tot bepaalde bedrijfstakken beperkt blijft, moet zij worden gezien als een specifiek inkomensinstrument voor bepaalde landbouwers.

De Commissie acht deze maatregel dan ook onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, omdat hij de mededinging dreigt te vervalsen en het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig kan beïnvloeden. Geen van de in artikel 92 van het Verdrag vermelde uitzonderingen op grond waarvan steunmaatregelen die in beginsel onder lid 1 van dat artikel vallen, kunnen worden toegestaan, kan in dit geval van toepassing zijn.

3. De Commissie heeft de Franse Regering in het kader van de betrokken procedure aangemaand haar opmerkingen te maken.

De Commissie heeft ook de overige Lid-Staten en de andere belanghebbenden dan de Lid-Staten aangemaand hun opmerkingen te maken.

III

Bij schrijven van 29 september 1986 heeft de Franse Regering op de brief met de aanmaning van de Commissie geantwoord met de volgende opmerkingen :

1. Het besluit van 9 mei 1985 maakt weliswaar deel uit van een geheel van maatregelen om de situatie van de producenten van fruit, bloemen en groenten te verbeteren met het oog op de toetreding van Spanje en Portugal tot de Gemeenschap, maar in feite is de verlaging van de sociale-zekerheidspremies in de eerste plaats een sociale maatregel in het kader van een groter geheel van door de Regering vastgestelde voorzieningen om de werkgelegenheid te bevorderen en clandestiene arbeid te bestrijden, waarbij het voornoemde besluit een van de voorzieningen ten behoeve van de landbouw is.

2. Met het besluit van 9 mei 1985 wil het Ministerie van Landbouw „zwart werk" tegengaan in sectoren waar incidentele werknemers die reeds sociaal verzekerd zijn, het vaak met de werkgevers op een akkoord gooien om niet te worden gedeclareerd (jongeren, en tijdens de schoolvakanties steeds meer scholieren of studenten ; vrouwen die verzekerd zijn als rechtverkrijgende van hun echtgenoot, in de omgeving van het landbouwbedrijf wonen en niet voltijds willen werken ; een in verband met de vervroeging van de pensioenleeftijd toenemend aantal gepensioneerden ; industriearbeiders tijdens hun vijf weken betaalde vakantie).

3. Om voor de forfaitaire grondslag voor de sociale-zekerheidspremies in aanmerking te komen moet de werkgever op grond van het besluit van 9 mei 1985 van de indienstneming van incidentele werknemers binnen 48 uur aangifte doen, terwijl voor alle overige werkgevers de aangifte tot het einde van het kwartaal kan worden uitgesteld.

4. De betrokken maatregel heeft dus niet ten doel de concurrentie tussen de Lid-Staten te vervalsen, maar veeleer de werkgevers die hun verplichtingen nakomen uit concurrentieoogpunt op gelijke voet te behandelen met degenen die hun verplichtingen niet nakomen, en ervoor te zorgen dat het arbeidsongevallenrisico van de werknemers wordt gedekt.

5. De beperking van de werkingssfeer van het besluit van 9 mei 1985 tot zes sectoren heeft niet ten doel van de regeling een inkomensinstrument te maken of de concurrentie met de buitenlandse producenten te vervalsen, maar berust op het feit dat vooral in deze zes sectoren, waarin grote aantallen incidentele arbeidskrachten nodig zijn, clandestiene arbeid vaak voorkomt.

IV

1. De produktie van en de handel in de produkten waarvoor de verlaging van de sociale lasten voor indicentele werknemers wordt toegepast, vallen binnen de werkingssfeer van de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag.

2. Volgens de Franse autoriteiten betreft het besluit 90 % van de personen die als incidenteel werknemer minder dan 40 dagen in de landbouw werken en 87 % is werkzaam in een van de volgende sectoren : coöperaties voor de produktie van conserven andere dan vleesconserven, coöperaties voor de opslag en het verkoopklaar maken van bloemen, groenten en fruit, en wijnbouwcoöperaties.

   Het gaat om produkten waarvan de oogst bijzonder seizoengebonden is, en waarvoor de loonkosten (lonen met inbegrip van de sociale lasten) een belangrijke component van de kostprijs vormen.

   Wat de aantallen begunstigde bedrijven, werknemers en werklozen en de betrokken arbeidsprestaties betreft, zijn door de Franse autoriteiten voor 1985 de volgende cijfers verstrekt :

   — incidentele werknemers :
      — aantal betrokken bedrijven : 11 478,
      — aantal betrokken werknemers : 101 268,
      — totaal aantal arbeidsdagen : 807 855,
      — de verdeling van de werknemers over de verschillende sectoren zou ongeveer als volgt zijn : 50 000 in de wijnbouw, bijna 30 000 in gespecialiseerde teelten en 21 000 in niet-gespecialiseerde landbouw- en veeteeltbedrijven ;
   — werklozen :
      — aantal betrokken bedrijven : 974,
      — aantal betrokken werknemers : 40 000,
      — aantal arbeidsdagen : 125 000.

   De maatregel geldt dus voor ongeveer 100 000 werknemers en 40 000 werklozen, in totaal rond 140 000 personen.

3. De verlaging van de sociale lasten voor incidentele werknemers en werkzoekenden geldt niet voor de gehele landbouwsector, maar voor slechts zes van het dertigtal sectoren dat onder de Franse sociale-zekerheidsregelingen voor de landbouw vallen.

   De sectoren die voor de verlaging van de sociale lasten in aanmerking komen, zijn vooral die welke te kampen krijgen met de concurrentie van produkten uit Spanje en Portugal. Dat komt overigens duidelijk tot uiting in de motivering van de maatregel door de Franse autoriteiten : de groente- en fruitsector beter wapenen met het oog op de toetreding van Spanje en Portugal.

   De produkten waarvoor de maatregel geldt, hebben een aandeel van meer dan 27 % in de totale produktiewaarde van de landbouw in Frankrijk.

4. De betrokken maatregel komt neer op een verlening van steun via de sociale lasten in de landbouw ; in feite heeft hij tot gevolg dat de door de werkgever te betalen premies voor incidentele werknemers in bepaalde sectoren van de landbouw direct of indirect worden verlaagd, zonder overeenkomstige beperking van de voordelen van de door de sociale-zekerheidsregeling gedekten.

   Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie (arrest van 2 juli 1974 in zaak 173/73) valt met name „een maatregel bestemd om de ondernemingen in één bepaalde industriesector ten dele vrij te stellen van de geldelijke lasten die voortvloeien uit de normale toepassing van het algemene stelsel van sociale voorzieningen, zonder dat deze vrijstelling gerechtvaardigd is door de aard of de opzet van dit stelsel" onder de toepassing van de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag.

   Hieruit volgt dat de betrokken maatregel tot verlaging van de sociale lasten voor slechts zes sectoren van de landbouw, niet met aan het sociale-zekerheidsstelsel inherente criteria te rechtvaardigen valt. Integendeel, de wijziging van de bestaande regeling moet worden gezien als een specifiek inkomensinstrument voor bepaalde sectoren van de landbouw.

5. De argumenten die door de Franse autoriteiten in het antwoord op de aanmaning van de Commissie zijn aangevoerd, zijn hoofdzakelijk erop gericht aan te tonen dat het besluit van 9 mei 1985 niet mag worden aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 92 van het Verdrag, maar moet worden gezien als een sociale maatregel die in feite ten doel heeft de clandestiene arbeid in alle betrokken deelsectoren tegen te gaan.

   In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat de maatregel oorspronkelijk door de Franse autoriteiten was voorgesteld als een maatregel om de groente- en fruitsector beter te wapenen met het oog op de toetreding van Spanje en Portugal tot de Gemeenschap. Beslissend voor de beoordeling van dergelijke maatregelen is in elk geval niet het criterium welk doel ermee wordt nagestreefd, maar wel welk effect zij kunnen hebben voor de intracommunautaire handel. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie (arrest van 2 juli 1974 in voornoemde zaak 173/73) „... maakt artikel 92 geen onderscheid naar de oorzaak of het doel van de bedoelde maatregelen, doch ziet het naar hun gevolgen en is derhalve noch het fiscale karakter, noch het eventuele sociale doel van de betwiste maatregel voldoende om deze buiten het bereik van artikel 92 te brengen".

   Het antwoord van de Franse autoriteiten is bijgevolg niet van dien aard dat de Commissie haar oordeel over de betrokken steunmaatregel, dat zij heeft uiteengezet in haar schrijven van 25 juni 1986 aan de Franse autoriteiten, zou dienen te wijzigen.

   De steunmaatregel moet dus worden beschouwd als een vorm van staatssteun in de zin van de artikelen 92 en volgende van het Verdrag, omdat zij een bijzonder voordeel oplevert voor de producenten in de betrokken sectoren, die daardoor qua produktie- en verkoopvoorwaarden in een gunstiger positie komen te verkeren dan producenten die niet van de maatregel profiteren of die andere landbouwprodukten voortbrengen.

6. De steun, die wordt becijferd op een totaal van 50 miljoen Ffr., heeft een belangrijke invloed op het intracommunautaire handelsverkeer, aangezien Frankrijk behoort tot de Lid-Staten die een exportoverschot hebben en tot de landen die de grootste hoeveelheden naar andere Lid-Staten uitvoeren. In 1985, het eerste jaar van toepassing van de betrokken maatregel, heeft Frankrijk naar de negen overige Lid-Staten en naar Spanje en Portugal, die toen nog geen deel uitmaakten van de Gemeenschap, in totaal namelijk 1 035 939 ton fruit, 837 998 ton groenten en 7 817 000 hl wijn geëxporteerd. In diezelfde periode hebben de overige Lid-Staten naar andere landen in de Gemeenschap en naar Spanje en Portugal samen in totaal 5 086 217 ton fruit, 3 828 532 ton groenten en 27 721 000 hl wijn geëxporteerd. De aan de betrokken maatregel verbonden voordelen kunnen dan ook rechtstreekse gevolgen hebben voor de markt, en de concurrentiepositie van de Franse producenten zal daardoor gunstiger zijn dan die van de producenten in andere Lid-Staten.

V

1. De Franse maatregel dreigt derhalve de concurrentie te vervalsen en het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig te beïnvloeden. De maatregel beantwoordt derhalve aan de criteria van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Geen van de uitzonderingen waarin bij artikel 92 is voorzien om steunmaatregelen die in principe onder lid 1 van dat artikel vallen, toe te staan, kan in dit geval van toepassing zijn.

   De maatregel kan niet worden toegestaan op grond van artikel 92, lid 2, van het Verdrag, aangezien de daarin opgenomen uitzonderingen in dit geval klaarblijkelijk niet van toepassing zijn. De in lid 3 van het betrokken artikel vermelde uitzonderingen bepalen welke doeleinden met de steunverlening juist moeten worden nagestreefd, namelijk doeleinden die van communautair belang zijn. Deze uitzonderingen kunnen met name slechts worden aanvaard als de Commissie kan uitmaken dat de steun nodig is om een van de in de betrokken bepalingen vermelde doeleinden te bereiken. Uitzonderingen ook toestaan voor steunmaatregelen waaraan geen dergelijk voordeel verbonden is, zou erop neerkomen dat een voor het handelsverkeer van de Lid-Staten nadelige situatie, concurrentiedistorsies die niet op grond van het communautaire belang te rechtvaardigen zijn, en bijgevolg onrechtmatige voordelen voor bepaalde Lid-Staten, worden geaccepteerd.

   De betrokken maatregel nu is duidelijk geen maatregel om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen in de zin van artikel 92, lid 3, onder b); het is ook geen maatregel om een ernstige verstoring in de economie van een Lid-Staat, als bedoeld in diezelfde bepalingen, op te heffen.

   Wat de in artikel 92, lid 3, onder a) en c), vermelde uitzonderingen voor steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van bepaalde gebieden of bepaalde, onder c) genoemde vormen van economische bedrijvigheid betreft, dient te worden geconstateerd dat de steun alleen aan bepaalde producenten wordt toegekend zonder dat voorwaarden worden gesteld ten aanzien van de aanpassing of de verbetering van hun produktiestructuur. De steunmaatregel moet dus worden beschouwd als steun voor de bedrijfsvoering ten gunste van de producenten — een vorm van steun waartegen de Commissie altijd een voorbehoud heeft gemaakt — aangezien de toekenning ervan niet afhankelijk wordt gesteld van zodanige voorwaarden dat de steun in aanmerking kan komen voor een van de in lid 3, onder a) en c), van artikel 92 bedoelde uitzonderingen.

2. Aangezien bovendien voor alle sectoren waarvoor de steunmaatregel geldt een gemeenschappelijke marktordening van toepassing is, gelden beperkingen ten aanzien van de bevoegdheid van de Lid-Staten om rechtstreeks in te grijpen in het functioneren van deze gemeenschappelijke marktordeningen, die een systeem van nu uitsluitend onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallende gemeenschappelijke prijzen behelzen. Vastgesteld moet worden dat de betrokken steun wordt toegekend met voorbijgaan van het beginsel dat de Lid-Staten niet meer het recht hebben om, door middel van steunmaatregelen, eenzijdig besluiten te nemen over het inkomen van de landbouwers in het kader van een gemeenschappelijke marktordening.

   Een uitzondering op grond van artikel 92, lid 3, van het Verdrag zou dus voor deze steunmaatregel ook al zijn uitgesloten omdat de maatregel indruist tegen de gemeenschappelijke marktordening.

3. Op grond van het vorenstaande is de maatregel waarbij voor incidentele werknemers en werkzoekenden in zes sectoren van de Franse landbouw een verlaging van de sociale lasten wordt toegestaan, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, en moet de steunmaatregel worden ingetrokken.

4. Met deze beschikking wordt niet vooruitgelopen op de besluiten die de Commissie eventueel zal nemen in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid door het Europees Oriëntatie- en Garantiefond voor de Landbouw,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

*Artikel 1*

De in Frankrijk bij ministerieel besluit van 9 mei 1985 ingevoerde steun in de vorm van een verlaging van de sociale lasten voor arbeidsplaatsen voor incidentele werknemers en voor werkzoekenden in zes sectoren van de landbouw is onverenigbaar met het bepaalde in artikel 92 van het Verdrag en moet worden ingetrokken.

*Artikel 2*

De Franse Regering dient de Commissie binnen één maand na de kennisgeving van deze beschikking in kennis te stellen van de maatregelen die zij heeft getroffen om aan deze beschikking gevolg te geven.

*Artikel 3*

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 6 mei 1987.

*Voor de Commissie*
Frans ANDRIESSEN
*Vice-Voorzitter*